



当前地方政府突发事件管理中的 责任规避行为分析

文 宏

摘 要:近年来,在我国频发的突发事件管理中,地方政府规避责任的行为趋向已经成为重要的行为逻辑,不仅导致突发事件无法得到有效的解决,而且严重影响了地方政府的公信力,诱发更多的社会问题。这些突发事件包括自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等。频繁发生的突发事件是对当前政府治理能力的有力挑战,同时也是公共管理研究的新命题。

关键词:地方政府;突发事件;规避责任

德国社会学家贝克指出:“现代性正从古典工业社会的轮廓中脱颖而出,正在形成一种崭新的形式——风险社会”(贝克,2004:2)。当前人类社会正处于向风险社会转型的过程中,社会生活和自然界都进入了一个突发事件频繁发生、冲击力强、破坏力大的时期。虽然我国已经制定突发事件的应急预案,建立了应急的体制、机制以及法制,然而,近年来频繁发生的突发事件,暴露出许多政府管理的弊端和缺陷。地方政府^①作为突发事件的管理者,在众多突发事件的管理过程中,并不是积极主动地做好管理与应对工作,而是想方设法地规避突发事件的责任追究。随着我国突发事件管理的一案三制、行政问责制以及政绩评价机制的逐步完善,这种现象变得愈发明显。

突发事件是指“突然发生,造成或者可能造成严重社会危害,需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件”^②。对于突发事件管理过程中的政府活动或行为,学者们已经做出了大量的研究。这些研究大多是将政府的应然职责作为中心,其研究策略大多是沿袭理性制度主义的分析思路,研究目标主要是对政府突发事件管理的行为或活动进行观察,探究管理过程中的权限、协作与资源等问题,从不同侧面关注存在的缺陷,并提出相关的政策建议。在既有的研究中,似乎存在着两个方面的前提性假设:一是政府在处置突发事件的立场都是统一的,不存在任何的差别;二是政府都是勇于承担责任的,现有突发性事件管理中出现信息不通畅、职能交叉、责任不明确等问题,大多只是管理体制或制度设计的欠完善,或是与个别政府官员、企业领导人员的失职渎职问题相关。然而,在众多突发事件的管理中,我们可以清晰地看到:负有直接责任的地方政府与掌握问责权力的上级政府之间的立场与行为表现是不一致的,且地方政府在突发事件管理过程中具有明显的趋利避害行为倾向。这一特性并没有在现有的文

①本文中的“地方政府”主要是指在突发事件中负有首要责任的政府,在不同案例中指向不同层级政府,通常表现为地市级政府,县级政府,或者乡镇政府。

②参见《中华人民共和国突发事件应对法》第一章总则的第三条。

献中引起足够的重视。在我国,地方政府作为突发事件首要的责任主体,在不同突发事件类型中有着不同的责任规避行为表现。基于此,本文按照突发事件的种类划分,选取了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件以及社会安全事件四个方面的突发事件,重点关注近年发生的地方政府规避责任的典型案例,用数据或描述性的分析思路,系统阐释当前我国突发事件管理中地方政府责任规避的行为现象。

一、地方政府在自然灾害管理中责任规避的行为表现

自然灾害,主要是指由自然界不可抗拒的力量形成的对人类社会造成危害的事件,如旱灾、洪灾、森林火灾、地震、泥石流、台风、农林病虫害等,通常是人们所常说的“天灾”。我国是世界上少有的几个自然灾害频发的国家之一,灾害种类多、发生频率高、分布区域广、强度大等是我国自然灾害的显著特点。近年来,我国频繁发生重大自然灾害(表1列举了2011年我国部分“百年一遇”的自然灾害),地方政府在应对过程中,时常会采取过分夸大灾害严重程度的方式,来规避应该承担的责任。具体呈现如下特征:

一是地方政府所提供的灾害强度数据不全且具有选择性。表1所示的各自然灾害案例中,在灾害强度方面,除了巴中和周至山区之外,似乎都有相应的灾害强度数据佐证,但地方政府所提供的灾害强度数据并不完整,多是直接冠以“百年一遇”等字样。在部分具有灾害强度数据的案例中,地方政府也多是选择性的视角来判定“百年一遇”的。例如:“按照历年该时段降水量重现期计算达二百年一遇”、“最大降雨量532毫米达百年一遇”、“最大小时降雨量为48.8毫米的降雨强度为百年一遇”,具有非常显著的倾向性,目的多是要将自然灾害的强度与“百年一遇”产生关联。

二是地方政府所提供的灾害信息与灾情状况联系紧密。表1所示的各自然灾害案例中,同样为“百年一遇”的自然灾害,但灾情状况却是两个极端。一种类型是灾情状况很轻,另一类型是灾情状况很重。对于前者,地方政府所提供灾害信息的侧重点是政府在灾前做了很充分的预防及准备工作,并在灾害发生过程中进行了有效的治理;对于后者,地方政府所提供的信息多侧重于政府官员身先士卒,冲锋在抗灾救灾的最前线,在救助灾民和挽救民众生命财产安全方面做出了巨大的努力。如此一来,地方政府理所当然地不需要承担因自然灾害管理过程中的任何责任。

三是地方政府应急管理举措及抗灾救灾的先进事例篇幅较大。表1所示的各自然灾害案例中,都涉及到了地方政府的应急管理迅速,救灾举措得当等内容,占据了灾害信息中的较大篇幅,有的案例甚至除了描述灾情严重之外,通篇都是地方政府抗灾救灾成效显著的文字,辅以非常详实的各类抗灾救灾先进事迹。即使与当地受灾民众的感受存在较大反差,但地方政府应对不当或者失职的责任还是在无形之中得到了规避。

二、地方政府在事故灾难管理中责任规避的行为表现

事故灾难,是指给人类社会带来重大伤害的意外情况,如生产安全事故、环境污染事故、失火、核设施事故、交通事故、危险化学品事故等。在事故灾难应对中,地方政府的行为同样呈现出规避责任的特征:

一是事发时回应简单草率,且与事后公布的正式结论存在严重偏差。事故灾难通常的处置程序是:作为直接责任主体的地方政府会在第一时间做出回应,以满足社会公众对事故的信息需求;如有必要,再由政府相关部门成立专门的调查组对事故灾难进行调查;调查完毕后,调查组会通过发布会或公告的形式对调查结果进行公示。在众多事故灾难中,我们发现:地方政府的事发回应简单草率,且与事后调查的结果之间存在严重偏差。

二是将事故灾难归咎于自然灾害。在事故灾难的发生过程中,时常伴随着一定程度的自然灾害,比如暴雨、泥石流、刮风、滑坡等等。因此,在事故灾难的归因方面就存在着较大的变通空间,事故灾难与自然灾害的界限很容易被混淆。如此一来,自然灾害成为当前地方政府规避事故灾难责任最好借口。很多事故灾难,就是在地方政府的“导演”下,顺利地为人祸“演变”变为天灾。

三是强调政府之外的各种因素。事故灾难的成因通常非常复杂。从横向看,事故灾难的主体涉及多

表 1 2011 年①部分地方政府回应“百年一遇”自然灾害的基本情况

事件主题	时间	灾害强度	事件造成的后果	地方政府应对	信息来源
济宁菏泽千旱二百年一遇	1 月 31 日	济宁平均降水仅有 5.6 毫米,按照历年该时段降水量重现期计算达到二百年一遇。	泗水受旱面积达 25.5 万亩,占小麦播种面积的 79%,其中重旱 12 万亩,绝产 2.8 万亩;20 万亩经济林有 60%受旱。	菏泽市筹集 2000 万元专项用于抗旱,县区都列支不少于 1000 万元的抗旱专项经费,确保全市抗旱经费达到 1 亿元;制定财政补贴政策,鼓励农民打新井修旧井。	新华网、《大众日报》
超百年一遇大暴雨袭击韶关	5 月 9 日	韶关市乳源大桥镇大桥站 12 小时降雨量 257.5 毫米,仁化县石塘站 12 小时降雨量 240.0 毫米,均超 200 年一遇。	强降雨已致使韶关 4.84 万人受灾,失踪 1 人,直接经济损失超过 1.53 亿元。	加强山体滑坡等地质灾害的预报预警,做好危险地区群众疏散和排涝工作。	人民网、《南方日报》
华容遭百年一遇连旱	5 月 12 日	华容县城累计降雨量仅 130 毫米,比同期平均降雨量少 65%。	全县有 12 万多亩早稻被迫改种,已抢插的早稻面临缺水的近 30 万亩,县城 14 万居民出现用水困难。	半停了部分高耗水单位;启动了长江引水预案,维持一个月需要支付约 250 万元。	人民网、中新网
超百年一遇暴雨袭击通城	6 月 10 日	通城县城关降雨达到 250 毫米,隍水河上游左港雨量 309 毫米,超百年一遇。	通信、供电、交通全部中断,6 万居民被困。	通城各相关部门及公安干警全力组织群众转移。	新华网
开化遭遇百年一遇暴雨袭击	6 月 15 日	开化县最大降雨量达到 532 毫米。	暴雨引发洪水造成沿河部分村庄进水,农田受淹,电力、通讯中断,道路塌方,民房倒塌,山体滑坡。	开化县防汛抗旱指挥部要求全县小(三)型以上水库把蓄水降低至 70%以下,同时加强水库巡查。	新华网
长沙遭百年一遇暴雨	6 月 28 日	3 小时内,长沙市主城区降雨量达 124.2 毫米,最大小时降雨量为 48.8 毫米,这个降雨强度为百年一遇。	城区多路段出现积水,部分交通受到影响。	积水最严重的芙蓉广场立交桥,拟将原有的 4 台小排量抽水泵换成大功率的,加大排水能力。	人民网
巴中市遭受百年一遇特大暴雨洪灾	7 月 5 日	——	国省干道断道 4 条 21 处,农村公路断道 41 条 62 处,直接经济损失 2.97 亿元。	安置受灾群众;恢复被损毁的电力、通讯等基础设施;各县(区)及时下拨救灾资金,确保物资供应;统计全市受灾情况,及时汇总上报。	人民网
淮安盱眙强降雨“百年一遇”	7 月 18 日	主城区降水达 127.6 毫米,已超过了百年一遇的标准。	大雨导致多条道路及主干道积水拥堵,其中,该县主干道断路。	盱眙第一时间将所有水泵全部打开排水,同时发布蓝色汛情预警。	人民网
周至山区遭百年一遇暴雨	8 月 5 日	——	此次降雨周至共有 4671 人受灾,直接经济损失 8631.73 万元。	转移安置 893 人;紧急为山区受灾群众发放物资;市防汛抗旱指挥部也采购抢险物资,调运到周至灾区。	人民网、《西安晚报》
苍山遭遇百年一遇暴雨袭击	8 月 26 日	最大雨量苍山县双河 341.6 毫米,为自 1960 年以来最大 24 小时降水量,重现期相当于百年一遇。	47.5 万人受灾,倒塌损毁房屋 400 间。	苍山县与江苏省的排涝系统的冲突导致苍山县积水难以消退,苍山县已经上报省有关部门协调解决。	人民网
莆田洪灾百年一遇	9 月 1 日	莆田市城厢区降雨 405 毫米,雨量最大;东圳 6 小时最大降雨量 312 毫米,频率超百年一遇。	受灾人口达 49.59 万,紧急转移 6.65 万人,倒塌房屋 490 间;福厦高铁一处护坡滑坡塌方。	集中安置受灾民众;莆田市消防特勤中队以及环卫工人全面投入路面清淤工作。	中国日报网、泉州晚报
达州:渠江百年一遇大洪水	9 月 19 日	渠江三汇站出现洪峰水位 267.81 米,相应流量 29400 立方米每秒,为 100 年一遇的超历史实测记录的最大洪水。	广安、达州、巴中共 11 县(市)527 个乡镇 489.16 万人受灾,灾害共造成直接经济损失 133.23 亿元。	百万群众安全有序转移;泄洪错峰让水位降 1.03 米。	人民网

①表 1 所列事件,主要指 2011.01.01~2011.12.31 期间发生的“百年一遇”自然灾害,具体的灾情源自地方政府公布的具体信息。笔者选择 2011 年“百年一遇”的自然灾害作为研究对象,主要基于以下原因:(1)2012 年“百年一遇”自然灾害的数据具有迟滞性,统计不全面;(2)2011 年“百年一遇”自然灾害发生时间较近,案例信息的完整性可以得到充分保证。

个类型,如政府、企业、个人等;从纵向看,事故灾难的各个主体具有不同的利益诉求。由于各个主体的类型与利益诉求不同,导致事故灾难处理过程中的利益纠葛与博弈异常复杂。而地方政府作为事故灾难处理中最具权威性的组织,掌握突发事件的第一手资料,对事故灾难责任的归咎起着主导作用,其他主体通常处于被动地位,这就为地方政府规避责任提供了空间。

三、地方政府在公共卫生事件管理中责任规避的行为表现

突发公共卫生事件是指“突然发生,造成或者可能造成社会公众健康严重损害的重大传染病疫情、群体性不明原因疾病、重大食物和职业中毒以及其他严重影响公众健康的事件”^①,如食物中毒、农药中毒、禽流感、狂犬病、霍乱、口蹄疫等。由于公共卫生事件引发的问题多由确定的企业或医院主体承担责任,因此相对于自然灾害和事故灾害而言,地方政府在公共卫生事件管理中规避责任的现象相对较少,通常表现为以下几种情况:

一是在信息公开方面动作迟缓。在中国,80%的社会信息资源掌握在政府部门手中,政府是最重要的信息生产者、使用者和发布者(徐守勤,2012)。让公众充分了解公共卫生事件的真实详情,不仅有利于提醒公众加强自我防护,动员社会力量参与到公共疫情的防治,而且可以为有效解决公共卫生事件奠定基础。“以往应对突发公共卫生事件的经验和教训表明,从整个社会的层面评价突发公共事件的应急处置,首要措施就是信息的及时公开”(李灿灿,2006)。然而,地方政府在处置公共卫生事件中,有些已经证实了的疫情信息,并不是及时对外进行信息公开,而是依据政府内部的信息管理上报机制,交由上级政府审查批示后再向公众公开,将公共卫生事件对外公布信息的义务与责任都抛向了上级政府;或是按照某种惯例极力阻止相关疫情信息的传播,结果导致未经证实的非官方信息大行其道。即使在地方政府公布的疫情信息中,往往也不通报死亡人数,对疫情信息遮遮掩掩。所召开的新闻发布会,大多没有留给记者发问的机会,无法满足民众对公共卫生事件的信息需求,致使地方政府在公共卫生事件信息公开中的责任缺位。

二是有意迟滞信息上报。在我国,为了预防和控制公共卫生事件的爆发和流行,对类似公共卫生事件的信息上报有着非常严格的规定:发现病例或疑似疫情信息,地方政府或有关部门必须在24小时之内进行网络直报。然而,在现实的公共卫生事件的处置过程中,有的地方政府在面对具体的公共疫情时,往往有种捂盖子,大事化小、小事化了的心态,认为相关的疫情信息上报会严重损害当地政府和领导的形象,习惯于疫情的自我消化与封闭处理,有意识地迟滞公共卫生事件的信息上报,造成对公共卫生事件信息的封锁与垄断。在已经揭发出来的众多公共卫生事件中,大量存在信息缓报迟报的情形。

三是故意压缩疫情规模。由于公共卫生事件一般具有突发性、非预期性、紧迫性、影响范围大、危害性质严重等特点(和莉莉,2009)。因此,卫生主管部门非常重视公共卫生事件的信息报送,并就重大疫情信息、不明原因疾病信息及其他公共卫生事件信息的上报制订了详尽的制度规范。然而,我国当前对于地方政府官员在公共卫生事件中应承担的责任规定过于模糊,仅仅做出了“党政干部因过错或渎职行为而产生重大事故的必须引咎辞职”的原则规定,在问责对象上,通常政府首长是第一责任人。出现公共卫生事件时,政府首长往往难逃其咎,这就导致地方政府官员形成了强烈的规避责任倾向,尽力地去掩盖或缩小公共卫生事件的规模与影响。在众多卫生部曝光的通报事件中,地方政府尽最大限度压缩和控制疫情规模成为处置公共卫生事件中的常态。

四是归因为偶发性事件。公共卫生事件通常是重大传染病疫情,这类疫情由于传染性极强,对公众的生命健康造成很大的威胁,为此,地方政府设有专门的传染病疫情的监测和控制部门。当传染病疫情发生后,地方政府作为最直接的监管者,具有通报、监测、控制以及消除疫情的职责,但有的地方政府通常会将重大传染病疫情谎报为偶发性事件,即不具有传染性,表面上是向公众封锁疫情消息,根本上还是规避在此次公共卫生事件中承担相应责任而进行的“理性”选择。

^①参见《突发公共卫生事件应急条例》第一章总则的第二条。

四、地方政府在社会安全事件管理中责任规避的行为表现

社会安全事件,主要指严重影响社会安全的重大事件,包括刑事案件、恐怖袭击、涉外事件、群体性事件等。Kay C. Goss 认为,地方政府可以通过采取四项相关的行动来减轻或者免除他们在突发事件中的责任,那就是缓和(mitigation)、做好准备(preparedness)、回应(response)和恢复(recovery),而总的目标就在于在管辖区域内减少由突发事件带来的影响(Goss,1996:1-2)。在社会安全事件管理的过程中,有些地方政府往往选择通过一些规避责任的举措来实现上述目的。具体有以下几种途径:

一是沿用矛盾“击鼓传花”的工作方式。社会安全事件一般具有较长时间的预谋、策划、酝酿准备时期,往往会折射出社会结构、经济结构或政治法律结构的失衡,必然可以探寻出相关原因。地方政府作为一线的管理者,可以采取针对性的有效措施,发掘社会安全事件发生的表征,控制、减少或消除社会安全事件发生的可能性,维护国家安全与社会秩序。然而,有的地方政府及官员,将日常的管理定位于“只要责任不触及自身”即可,视工作的矛盾为洪水猛兽,相互推诿,明哲保身。具体表现为矛盾“击鼓传花”的工作方式,害怕因推进某项工作而承担某种责任,很少主动去解决问题,将工作中出现的问题进行上交或转嫁,使得矛盾得不到及时解决,让矛盾不断积累并扩大,最终导致社会安全事件的出现。

二是采取信息封锁的思维定势。实现信息的公开透明、及时有效地解决矛盾,是当前政府处置社会安全事件的必然趋势。然而,有些地方政府及官员,并没有意识到主导信息话语权的重要性。在事件发生之后,并不是在第一时间进行事件信息的研判及评估,主动地向公众发布事件的全部真实信息,打消社会公众的疑虑,而是习惯于捂盖子,害怕社会安全事件信息危及政府形象及权威,在信息公开方面采取托、躲、推等方式,或是信奉“沉默是金”的教条,本着“家丑不可外扬”及“多一事不如少一事”的原则,往往采取“鸵鸟”策略,对社会流传的各种不实信息视而不见,任由各种谣言肆意满天飞,漠视公民知情权的诉求,在政府信息公开方面存在缺位。面对社会安全事件中的不实信息,地方政府经常无所作为、不会作为,被动地回应、澄清或解释事件信息,致使不实信息第一时间占据公众视听空间,出现“真相像谎言,谣言比真相还像真相”的奇怪情形,导致社会安全事件不断恶化。

三是对事件信息的传递过程进行选择过滤。社会安全事件的发生兼具突发性与偶然性特征,可能在极短的时间内造成较为强烈的冲击力和破坏力,因此处置社会安全事件必须及时迅速。但是,由于当前“维稳”事项大多实施的是“一票否决制”,一些地方政府及官员基于维护社会稳定及规避行政问责的考虑,对事件信息的传递过程进行选择过滤,对本应为公众或上级政府所熟知的信息加以隐瞒或粉饰,做出倾向性的解读,以求得地方政府的“稳定”。对待上级政府,有些地方默认处理社会安全事件的“成功标准”是不惜一切代价,让社会安全事件在上级政府或领导知晓前,迅速散去或平息。因此,往往会采取“小事不上报,大事先摆平再报告”的策略,甚至不惜践踏法律条文与办事规则,刻意满足当事人无理要求,最终由于应对能力不足而导致事态失控,丧失对整个事件的掌控权,使整个政府陷入被动。

四是事件信息处理过于随意。在社会安全事件中,政府内部层级之间、社会公众之间以及政府与社会之间的信息交流,无形中会形成对事件认知的大体判断及情感倾向,实现社会的权威价值建构。然而,有些地方政府对社会安全事件的信息处理过于随意,传播信息模糊、含蓄、隐晦。这些表面上是地方政府在信息处置方面的能力局限,但从根本上而言,是地方政府缺乏承担责任的勇气,实质仍然是规避责任的拙劣表现。

五、结论与展望

当前我国正处在社会转型的关键时期,突发事件管理已经成为政府工作的重要职责。不同种类的突发事件具有不同的特征及处置规律。地方政府在突发事件管理中责任规避的行为各有差异:在自然灾害管理中强调灾害的严重性,在灾害事故管理中习惯于推卸,在公共卫生事件管理中倚重于信息的选择性过滤,在社会安全事件管理中沿用传统工作形态,目的都是规避不同类型的突发事件责任。本文以

突发事件管理过程中地方政府责任规避现象为研究对象,以描述规避责任的方式与途径为主线,分别从自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等方面对其进行描述性分析,提供了一幅理解地方政府突发事件管理中规避责任现象及具体途径的“全景图”。

突发事件是错综复杂而又兼具显著性与规律性的社会现象。地方政府规避其中的责任,反映的是不同层级政府之间的博弈互动,归根到底涉及到政府管理体制与机制的问题。规避责任的趋势是不同层级政府互动关系发展的结果,承载着利益主体的权衡、管理制度的配套以及社会规则的运行等丰富信息。地方政府之所以能够规避责任,关键在于制度建设存在着很大的缺陷,地方政府具有主观驱动、客观可行、条件允许的现实动因。因此,必须进一步强化政府管理的薄弱环节,推动政府治理体系的持续完善。如果任由规避责任的行为泛滥,不仅会导致突发事件管理的无限混乱,而且还会日渐侵蚀政府公信力,诱发更多的社会问题,从而导致政府治理的无效。

突发事件管理是理解当前公共治理状况的切入点,频繁发生的突发事件是对当前政府治理能力的有力挑战,同时也提出了新的研究命题,即问责制度的实施,是否需要关注突发事件的具体管理责任;“风暴式”的问责,会不会对政府治理生态产生影响;是否需要在问责体系的完善方面,研讨各种抑制规避责任行为的制度设计等等。这些问题的探讨,必将对我国政府的治理结构及其运作过程产生深远的影响。

参考文献:

- [1] 乌尔里希·贝克(2004). 风险社会. 何博闻译. 南京:译林出版社.
- [2] 和莉莉(2009). 我国突发公共卫生事件中政府管理存在的问题及完善对策. 法制与社会, 12.
- [3] 李灿灿(2006). 信息公开是应急管理重要任务. 新京报, 2006. 01. 11.
- [4] 徐守勤(2012). 政府在公共卫生事件管理中的行为缺失及对策. 中国集体经济, 2.
- [5] Kay C. Goss(1996). *Guide for All—Hazard Emergency Operations Planning*. Washington, D. C. : Author.

Behavior Analysis of Local Government Responsibility Avoidance in Emergency Management

Wen Hong (Lanzhou University)

Abstract: In recent years, the trend that the local governments avoid responsibility in the management of frequent emergencies has become an important logic behavior. It not only leads emergencies can not be effectively addressed, but also seriously affects the credibility of the local government, inducing more social problems. This paper takes the behavior of the local governments in the management of emergencies as an object of study and the type of emergencies as a standard, conducting a descriptive analysis of management behavior on natural disasters, accidents and disasters, public health emergencies, social security event. We explain the current phenomenon that our local governments avoid responsibility, trying to reveal the related law the logic of development during the process of emergency management.

Key words: local government; emergency; avoid responsibility

■作者地址: 文 宏, 兰州大学管理学院; 甘肃 兰州 730000。Email: wenhong0413@sina.com。

■基金项目: 国家社会科学基金青年项目(12CZZ037)

■责任编辑: 叶娟丽

